



**REPUBBLICA ITALIANA**

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Consultiva per gli Atti Normativi**

**Adunanza di Sezione del 19 aprile 2018**

**NUMERO AFFARE 00626/2018**

**OGGETTO:**

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Schema di regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto da prodotti assorbenti per la persona (PAP) ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

### **LA SEZIONE**

Vista la relazione trasmessa con nota del 27 marzo 2018 n. 5911, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare-Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

esaminati gli atti di e udito il relatore, consigliere Antimo Prosperi.

Premesso.

I. Il Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, in data 27 marzo 2018, ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di regolamento indicato in oggetto.

II. La fonte normativa comunitaria alla base del regolamento in esame è costituita dalla direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE - *"Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti"*, la quale all'articolo 40 stabilisce che:

1. *"Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 12 dicembre 2010.*

*Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate da un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.*

2. *Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva".*

La fonte normativa nazionale è costituita dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, di attuazione della citata direttiva 2008/98/CE, il quale ha introdotto l'articolo 184-ter (*Cessazione della qualifica di rifiuto*) nel decreto legislativo 152/2006, prevedendo, tra l'altro, che:

*"1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni:*

- a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici;*
- b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto;*
- c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e*

*rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti;*

*d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana.*

*2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto".*

III. Riferisce l'Amministrazione che lo schema di regolamento individua, in attuazione della delega contenuta nel citato articolo 184-ter, "i criteri nel rispetto dei quali i materiali derivanti dal trattamento dei prodotti assorbenti per la persona (PAP) post consumo cessano di essere qualificati come rifiuti, per essere reintrodotti nel ciclo economico come prodotti", per essere utilizzati per gli scopi specifici stabiliti dallo stesso schema di regolamento e nei relativi allegati.

La cessazione della qualifica di rifiuto (*End of Waste-EoW*) costituisce un passaggio necessario ai fini dello sviluppo delle diverse importanti potenzialità connesse al settore del riciclo e del recupero dei rifiuti.

Dal trattamento dei rifiuti di che trattasi si producono tre materiali: (i) miscela di plastica a base di poliolefine; (ii) polimero super assorbente (SAP); (iii) cellulosa a basso o alto contenuto di SAP.

Pertanto, tali attività rispondono al duplice obiettivo, da un lato, di tutela

ambientale conseguente alla riduzione dell'impatto sull'ambiente dei predetti rifiuti con riduzione del consumo di risorse naturali e di materie prime e, dall'altro lato, di implementazione dell'attività economico-industriale connessa al trattamento dei rifiuti per trasformarli in prodotti. Il Ministero rappresenta, senza fornire gli elementi in merito, che "dall'esame istruttorio è risultato che in Italia esiste un mercato per la cellulosa, il SAP e la miscela di plastiche eterogenee a base di poliolefine, in ragione del fatto che gli stessi materiali risultano comunemente oggetto di transazioni commerciali e possiedono un effettivo valore economico di scambio". L'Amministrazione afferma inoltre che "è stato verificato che sussistono scopi specifici per i quali tali materiali sono utilizzabili, nel rispetto dei requisiti tecnici di cui al presente regolamento, e che i medesimi rispettano la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti e che il loro utilizzo non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana".

Il Ministero rappresenta infine che per la valutazione degli impatti su ambiente e salute umana sono stati coinvolti l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e l'Istituto superiore di sanità (ISS) i quali hanno rilasciato parere favorevole con prescrizioni che sono state recepite e puntualmente riportate nel regolamento. I pareri dei predetti Istituti non sono tuttavia allegati alla documentazione trasmessa al Consiglio di Stato.

IV. Lo schema di regolamento è composto di sette articoli e sei allegati.

## V. Preambolo

Nel preambolo del decreto, come già osservato, al primo considerato si dà per acquisito il fatto che "esiste un mercato per la cellulosa, il polimero e la

miscela di plastiche eterogenee a base di poliolefine”, in quanto tali sostanze sono oggetto di transazioni commerciali e possiedono un valore economico di scambio.

A norma del citato articolo 184-ter, il processo di trasformazione del rifiuto in prodotto deve soddisfare criteri specifici per rispettare determinate condizioni stabilite dalla legge, quali: a) la sostanza o l’oggetto risultante è comunemente utilizzato per scopi specifici; b) l’ esistenza di un mercato o per tale sostanza od oggetto una domanda; c) la sostanza o l’oggetto deve soddisfare i requisiti tecnici rispondenti agli scopi specifici per rispettare la normativa e gli standard vigenti, relativi ai prodotti.

Non avendo l’Amministrazione fornito elementi istruttori oggettivi in merito alla sussistenza delle predette condizioni, è necessario acquisire dal Ministero elementi atti a dimostrare l’effettiva sussistenza delle condizioni e dei requisiti richiesti dalla normativa.

Nel secondo considerato del preambolo dello schema di decreto si afferma che dall’istruttoria effettuata è risultato che i prodotti derivanti dalla trasformazione dei rifiuti di che trattasi “non comportano impatti negativi complessivi sulla salute umana o sull’ambiente”.

Anche in merito a tali importanti aspetti il Collegio ritiene necessario acquisire gli esiti dell’istruttoria effettuata, nonché i pareri dell’ISPRA e dell’ISS.

Nell’ultimo visto del preambolo si richiama la comunicazione prevista dall’articolo 5 della direttiva 2015/1535 relativa alla procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche delle regole relative ai servizi della società dell’informazione, comunicazione che non risulta allegata alla documentazione trasmessa.

## *VI. Articolato*

L'articolo 1 (*Oggetto e finalità*) precisa che il regolamento stabilisce i criteri in base ai quali i prodotti assorbenti per la persona (PAP) da rifiuti possono essere trasformati e qualificati come prodotti, secondo quanto indicato nel richiamato articolo 184-ter.

L'articolo 2 (*Definizioni*) stabilisce che ai fini del regolamento si applicano le definizioni contenute nell'articolo 183 del decreto legislativo n. 152/2006, nonché quelle indicate nello stesso articolo 2, concernenti le definizioni di: PAP, SAP (*super absorbent polymer*), "cellulosa ad alto contenuto di SAP", "cellulosa a basso contenuto di SAP", "lotto di plastiche eterogenee e a base di poliolefine", "lotto di polimero SAP", "lotto di cellulosa", "produttore", "dichiarazione di conformità", "autorità competente".

L'articolo 3 (*Criteri ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto*) stabilisce che i PAP qualificati come rifiuti, cessano di essere tali e sono qualificati come plastiche eterogenee a base di poliolefine, SAP o cellulosa, a condizione che risultino conformi ai requisiti tecnici generali stabiliti nell'allegato 1 e ai rispettivi requisiti tecnici di cui agli allegati 2, 3 e 4.

L'art. 4 (*Scopi specifici di utilizzabilità*) precisa che i prodotti derivanti dalla trasformazione dei rifiuti sono utilizzabili esclusivamente per gli scopi indicati nell'allegato 5 per ciascun materiale.

L'articolo 5 (*Dichiarazione di conformità e modalità di detenzione dei campioni*) dispone che il produttore al termine del processo produttivo di ciascun lotto deve attestare, tramite una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi del d.P.R. n. 445/2000, utilizzando il modulo di cui all'allegato 6, il rispetto dei criteri previsti dall'articolo 3. Il produttore ha inoltre l'obbligo di conservare la predetta dichiarazione di conformità

nonché un campione di plastiche a base poliolefine, di SAP o di cellulosa, presso l'impianto di recupero o la propria sede legale, per cinque anni.

L'articolo 6 (*Sistema di gestione ambientale*) prevede che le disposizioni dell'articolo 5, comma 3, non si applicano alle imprese registrate ai sensi del regolamento CE n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2001, nonché alle imprese in possesso della certificazione ambientale UNI EN ISO 14001 rilasciata da organismo accreditato e previa presentazione di apposita documentazione relativa al rispetto dei criteri di cui all'articolo 3, della normativa ambientale e alla revisione e miglioramento del sistema di gestione ambientale.

L'articolo 7 (*Norme transitorie finali*) prevede che il produttore, ai fini dell'adeguamento ai criteri previsti dal regolamento in esame, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del regolamento stesso, deve presentare all'autorità competente un aggiornamento della comunicazione effettuata ai sensi dell'articolo 216 (si segnala che, per chiarezza, dopo la citazione dell'art. 216 andrebbe richiamato il d.lgs. n. 152/2006).

## VII. *Allegati*

L'allegato 1 (articolo 3, comma 1) contiene i criteri generali ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto, prevedendo, al paragrafo 1, (i) i rifiuti ammessi per la produzione di plastiche eterogenee a base di poliolefine, di SAP o di cellulosa; (ii) il sistema di controllo dei rifiuti in ingresso; (iii) le prescrizioni relative al processo di recupero; (iv) i criteri sanitari; (v) i piani di controllo del processo di trattamento.

In particolare, per quanto concerne il sistema di controllo di rifiuti in ingresso, viene precisato che tale sistema “deve almeno assicurare”:

- controlli analitici mediante analisi merceologiche e analisi chimiche, in

modo da verificare che la presenza di materiale estraneo rispetto a quello ammesso sia inferiore o uguale al 5%, nonché l'assenza di pericolosità del rifiuto nel rispetto dei criteri stabiliti dalla normativa sulla classificazione dei rifiuti;

- accettazione dei rifiuti da parte di personale idoneamente formato;
- esame della documentazione a corredo del carico dei rifiuti in ingresso;
- stoccaggio dei rifiuti in idonei dispositivi in modo da impedire contatti con il personale dell'impianto e a prevenire qualunque forma di dispersione;
- assenza di manipolazione e/o di tritazione dei rifiuti in ingresso;
- procedura scritta per la gestione e la tracciabilità dei singoli flussi di rifiuti, nonché del processo operativo dalla fase di raccolta sino alla produzione dei materiali *end of waste* e di rendicontazione della non conformità.

In relazione al tale importante tema del controllo dei rifiuti in ingresso, il paragrafo 4, relativo al “piano dei controlli del processo di trattamento”, stabilisce inoltre che “i controlli analitici mediante analisi merceologiche e analisi chimiche devono essere effettuati, nel primo anno di operatività, con la frequenza di almeno una volta ogni sei mesi e, successivamente, di almeno una volta all’anno e devono verificare che il contenuto di materiale estraneo, inteso come materiale diverso da PAP, non assorbente o non plastico sia inferiore o uguale al 5% e che il rifiuto non sia pericoloso secondo i criteri stabiliti dalla normativa sulla classificazione dei rifiuti.

In merito a tale fondamentale fase del processo di trasformazione del rifiuto in prodotto, né la relazione illustrativa né gli altri documenti di accompagnamento dello schema di decreto in esame contengono elementi di precisazione e chiarimento. In particolare, non appaiono chiari i criteri e

le modalità di effettuazione dei controlli indicati, né il grado di efficacia e rispondenza degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti. Occorrerebbe chiarire se si tratta di un controllo analitico, ossia caso per caso, come sembra indicato nel testo (controlli analitici mediante analisi), ovvero se si intenda in sostanza procedere mediante controlli a campione. In ogni caso, occorre che l'Amministrazione chiarisca tale rilevante aspetto della procedura e precisi in modo analitico e articolato, nell'allegato 1, le diverse modalità di effettuazione dei controlli all'ingresso.

L'allegato 2 contiene i criteri specifici per le plastiche eterogenee a base di poliolefine per la cessazione della qualifica di rifiuto.

L'allegato 3 stabilisce i criteri specifici per il polimero super assorbente (SAP) per la cessazione della qualifica di rifiuto.

L'allegato 4 detta i criteri specifici per la cellulosa ai fini della cessazione della qualifica di rifiuto.

L'allegato 5 stabilisce che non è consentito l'utilizzo dei materiali End of waste provenienti da PAP nel settore alimentare e/o dei contenitori per il settore alimentare, nel settore medico e nel settore manifatturiero per la produzione di giocattoli o di prodotti per la puericoltura.

L'allegato 6 contiene il modello della dichiarazione di conformità (DDC), che deve essere rilasciato sotto forma di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e deve contenere l'anagrafica del produttore, le dichiarazioni del produttore sulle caratteristiche dei materiali end of waste, nonché i referti dei controlli analitici eseguiti.

VIII. Premesso quanto sopra, si segnala anche l'esigenza che venga conseguentemente integrata la scheda relativa all'analisi di impatto della regolazione (A.I.R.), fornendo tra l'altro elementi in ordine alle risultanze istruttorie rese dall'apposito gruppo di lavoro che, secondo quanto

rappresentato dall'Amministrazione, ha approfondito la materia. Inoltre si rileva che, relativamente agli strumenti e modalità di controllo e monitoraggio dell'intervento, appare carente il semplice rinvio all'applicazione degli ordinari metodi statistici per la misurazione dell'effettività dell'adeguamento da parte di soggetti obbligati; in proposito, data l'importanza e la delicatezza dell'intervento in questione, che coinvolge diversi soggetti pubblici e privati, si sottolinea la necessità di prevedere efficaci e costanti strumenti di monitoraggio del funzionamento delle norme.

Anche la scheda di analisi tecnico-normativa (A.T.N.) dovrebbe essere integrata fornendo, tra l'altro, elementi circa analoghe esperienze in materia in altri Paesi dell'Unione europea. Inoltre, considerato che, come già evidenziato, per l'attuazione dell'intervento e per la corretta gestione dello stesso sarà determinante il ruolo degli enti pubblici (oltre che dei soggetti privati) coinvolti e, in particolare, delle Regioni e dei Comuni, la Sezione chiede di conoscere se tali soggetti siano stati coinvolti nella fase istruttoria e di elaborazione dello schema di provvedimento, fornendo elementi di conoscenza al riguardo.

Non risulta trasmessa la scheda di verifica di impatto della regolazione (V.I.R.) che, nella fattispecie, occorre acquisire in quanto funzionale a identificare e (quindi ridurre) eventuali problemi di comprensione, interpretazione e di applicazione da parte dei destinatari e, in sostanza, a verificare l'idoneità della nuova disciplina a perseguire in concreto gli obiettivi fissati dalla legge.

P.Q.M.

sospende l'espressione del parere in attesa che l'Amministrazione fornisca

gli elementi e i chiarimenti di cui in motivazione.

L'ESTENSORE  
Antimo Prosperi

IL PRESIDENTE  
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO  
Cinzia Giglio